

## La asignación presupuestal a los órganos garantes y su impacto en la disminución de actos de corrupción en la administración pública.

**Autores:** Luis Eduardo Ramírez Sirgo; Ernesto Casas Cárdenas; Verónica Mireya Moreno Rodríguez.

**Adscripción:** Universidad Autónoma de Tamaulipas.

**Eje temático:** Transparencia, Corrupción y Rendición de Cuentas.

“Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019”.

## Resumen.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el gobierno en sus tres órdenes se ha visto obligado tanto a efectuar cambios en sus estructuras administrativas como a crear nuevas, que le permitan cumplir con el conjunto de obligaciones derivadas de la ley, a fin de garantizar a los particulares la tutela de su derecho de acceso a la información pública.

En ese contexto, han sido creados entes autónomos vigilantes de los sujetos obligados a lo dispuesto en la mencionada ley; como una manera de mantenerlos independientes en sus decisiones y funciones, así como evitando su subordinación ante cualquier instancia pública.

Estos órganos autónomos han sido dotados de presupuestos amplios, en la idea de que cuenten con los recursos para combatir la corrupción entre los servidores públicos, implementar programas y estrategias dirigidas a impulsar la cultura de la transparencia, así como mejorar la percepción de los ciudadanos hacia un gobierno transparente.

Frente a ese escenario, la presente investigación tiene como objetivo general analizar si el fortalecimiento presupuestal de los órganos garantes, ha contribuido a la reducción de la incidencia de actos de corrupción, al igual que a mejorar la percepción de los ciudadanos hacia la administración pública. Con ese objetivo se realizará una investigación documental, comparando datos estadísticos sobre la incidencia y percepción de este fenómeno, con los presupuestos ejercidos por los institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los estados del noreste del país, efectuando además una comparativa con las entidades federativas que se situaron en los primeros y últimos lugares tanto en percepción de este fenómeno en la población, así como su incidencia.

**Palabras clave: Órgano garante, presupuesto, corrupción, transparencia.**

## Reflexiones teóricas sobre el contexto de la corrupción

La corrupción que impera en las instituciones que conforman el sector público es un fenómeno que ha afectado seriamente a diferentes aspectos de la sociedad, no solamente en lo que concierne a los niveles de credibilidad y confianza de la ciudadanía, sino al alto costo que representa para la economía de las entidades federativas. Los actos de corrupción se identifican prácticamente en cualquier tipo de trámite y nivel de gobierno, variando únicamente la complejidad de tales actos y el grado de beneficio indebido que se obtiene.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, la palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, y se define como la acción y efecto de corromper o corromperse, la alteración o vicio en un libro o escrito, y en la perspectiva de las organizaciones públicas se conceptualiza como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores (RAE, 2018).

El Oxford English Dictionary, define a la corrupción como una *moral decay, wicked behavior, putridity o rottness (decadencia moral, conducta maligna, putridéz o podredumbre*, la misma obra en una definición más actual, considera a este fenómeno como “una conducta deshonesto o ilegal, especialmente de gente en autoridad”<sup>1</sup>.

El concepto según Aguilera (2015), puede aplicarse a lo físico como en la “destrucción o pudrición de algo, especialmente por desintegración o por descomposición acompañado por la insalubridad y la repugnancia; o en un significado moral, como la perversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos por cohecho o clientelismo.

El Fondo Monetario Internacional (2016), define a la corrupción como el abuso del servicio público para un beneficio propio<sup>2</sup>, de lo que se colige que se considera corrupción todo acto que deriva en un beneficio directo o indirecto para un servidor público, aprovechando la ventaja que le otorga el ocupar un puesto específico. Tal ventaja puede obtenerse al contar con información privilegiada, propia del puesto que se desempeña, al igual que supeditar la realización de un trámite o la obtención de un producto o servicio a costa del ciudadano.

---

<sup>1</sup> Traducción del inglés “Dishonest or ilegal behavior, especially of people in authority” <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/corruption?q=corruption>

<sup>2</sup> Traducción del inglés “The abuse of public office for private gain”. World Monetary Fund (2016)

El diccionario de Ciencia Política (Nohlen & Schultze, 2006), la corrupción se define como el abuso del poder público, cargos o nombramientos con el fin de obtener utilidad privada propia y/o para beneficiar a terceras personas a través de violaciones de normas legales y también sociales, que por lo regular se llevan a cabo secretamente, están dirigidas en contra de los intereses públicos y atentan contra el bien común.

Existen varias tipologías sobre este fenómeno tal y como lo señalan Solimano, Tanzi & Del Solar (2008), quienes hacen referencia a la corrupción en diferentes contextos. En la *Corrupción del Estado*, se le identifica como aquella que involucra a funcionarios, agencias y organismos del Estado, ya sea a un nivel centralizado (Secretarías), descentralizados (paraestatales, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos) u organismos autónomos. La *Corrupción política*, afecta a ciertos miembros de partidos políticos que buscan extraer recursos del Estado y explotar posiciones de influencia para fines de financiamiento de partidos o del enriquecimiento personal de ciertos miembros o fundadores de estos.

Ahora bien, el *sector privado* no está exento de actos de corrupción, los altos ejecutivos de empresas privadas pueden sacar provecho de información asimétrica – o privilegiada – sobre materias esenciales del funcionamiento de una empresa o de información sobre oportunidades de negocio que debieran ser de carácter público. Otra forma en que este tipo de corrupción se aprecia, es en el momento en que empresas internacionales realizan pagos a agentes locales, funcionarios del estado o influyen en decisiones legislativas para obtener tratamientos fiscales o tributarios favorables.

Finalmente, la *Corrupción en el sector no-gubernamental*, se puede definir como la utilización indebida de beneficios fiscales, el gozo de deducciones privilegiadas o la obtención de prerrogativas sobre donativos que en circunstancias normales no deberían obtener.

### Algunas causas de la corrupción.

Al tomar como referencia el análisis efectuado por González (1999), se pueden identificar diversos tipos de causas que dan origen a la corrupción, tales como las **genéricas** y las **específicas**.

En el caso de las causas *genéricas*, se identifican como el conjunto de circunstancias sociales y económicas muy abstractas que parecen favorecer la aparición de la corrupción, y como características se especifican las siguientes:

- Un rápido crecimiento económico y modernización, así como de la paralela expansión de la administración.
- Un Incremento sensible de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas, de modo que la política se convierte en un medio de promoción profesional y social, lo que deja de lado la voluntad de servicio y se convierte en una posibilidad de obtener beneficios económicos indebidos.
- Cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica, lo que origina un incremento de oportunidades económicas en un contexto competitivo y desconocido.
- Desequilibrio en la estructura de las instituciones, al buscar los agentes que las integran un incremento en su protagonismo, con la búsqueda de recursos de forma indebida.

Las causas *específicas*, se refieren a ciertas circunstancias que impulsan los actos de corrupción, citando el autor a Laporta, se establecen como ejemplos los salarios de bajo nivel, la falta de continuidad de los servidores públicos en sus puestos, ausencia / escasez de sanciones, sobre regulación administrativa, la magnitud económica de las consecuencias de la decisión a tomar, doble lealtad del servidor público, entre otras no menos relevantes.

No solamente se trata de visualizar el acto de corrupción desde la perspectiva del servidor público, aún y cuando puede considerarse que es el único responsable de la existencia de este fenómeno, sin embargo el ciudadano o el usuario también juega un papel importante al momento de que se da tal práctica indebida, Por ello, la corrupción es un acto bilateral en que concurren por un lado un impulsor de la conducta indebida y por el otro, aquél que acepta realizar el acto, aún y con el conocimiento de estar realizando algo indebido, por lo que la calidad de sujeto impulsor y el que acepta puede recaer indistintamente en el ciudadano o en el servidor público.

Lo anterior, puede definirse – de acuerdo con el Manual de las Naciones Unidas para medidas de anticorrupción prácticas para los Investigadores y Fiscales (*United Nations Handbook on Practical Anti-corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, 2004), como *corrupción activa*, que usualmente se refiere al acto de ofrecer o pagar un soborno, y la *corrupción pasiva*,

consiste en solicitar o recibir un soborno; un acto de corrupción puede ser iniciado bajo cualquier modalidad, por una persona que ofrece un soborno o por un servidor público que lo solicita.

### El costo económico y social de la corrupción.

Conforme al estudio efectuado por el Fondo Monetario Internacional (2016), los costos que se generan por los actos de corrupción son substanciales, los cuales se estiman entre \$1.5 a \$2 trillones de dólares, que a su vez afectan de forma negativa los factores de crecimiento económico, tales como la estabilidad macroeconómica, la inversión pública y privada, la acumulación de capital humano y el factor de productividad.

La corrupción puede debilitar la capacidad del Estado para la recaudación de impuestos, lo que genera una menor captación de recursos públicos. Una corrupción desmedida afecta la cultura del cumplimiento de obligaciones fiscales y por ende se incrementa la evasión de impuestos.

Desincentiva a los contribuyentes para pagar contribuciones. Al momento en que se considera que las exenciones del pago de impuestos son el producto de un soborno, el público se vuelve menos proclive al cumplimiento de las leyes fiscales, las cuales son percibidas como injustas y aplicadas en forma privilegiada hacia algunos.

En países donde se identifican altos niveles de corrupción, los incentivos para movilizar ingresos internos pueden ser menores especialmente en los impuestos indirectos (que tienen que ver directamente con el consumo de bienes y servicios) como por ejemplo el Impuesto al valor agregado. De igual forma, las administraciones públicas inmersas en este tipo de ambientes fracasan en la formulación de mejores mecanismos de recaudación de impuestos, y por ende, además, en la creación de instituciones que impulsen la actividad económica.

Finalmente, el Fondo Monetario Internacional establece que la corrupción socaba la recuperación de deudas, ya que afecta negativamente la cultura y el compromiso de pago e incrementa la desconfianza del mercado, reduce el acceso a los créditos e incrementa los costos de transacción.

## La corrupción en México frente al contexto internacional.

Para efectuar este análisis comparativo se recurrirá al Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Internacional (TI, 2019), cuya metodología establece un criterio de medida de 0 a 100, en el que 0 significa *altamente corrupto*, mientras que 100 representa *“muy limpio”* de corrupción.

En los índices que se han determinado de 2012 a 2018, el posicionamiento de los países ha variado año con año, como se aprecia en la siguiente tabla<sup>3</sup>.

**Tabla 3.- Posición de México ante otros países de acuerdo con Transparencia internacional.**

Posición	País	Calificación							Región
		2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
1	Dinamarca	88	89	90	91	91	91	90	Unión europea
2	Nueva Zelanda	87	88	90	91	92	91	90	Asia Pacífico
3	Finlandia	85	85	89	90	89	89	90	Unión europea
4	Singapur	85	85	85	88	86	86	85	Asia Pacífico
5	Suecia	85	85	86	86	86	85	86	Unión europea
138	México	28	29	30	31	35	34	34	América
180	Somalia	10	9	10	8	8	8	8	África Subsahariana

Fuente: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018)

Al centrar el análisis en los últimos cuatro años, en el índice de 2015 (TI, 2016) la media global se situó con una calificación de 43, México ocupó el lugar 95 (con una calificación de 35) de un total de 167 países, situándose por debajo de Colombia (lugar 83), Panamá y El Salvador (empatados en lugar 72), Chile (lugar 23) y Uruguay (lugar 21), por mencionar algunos.

En la medición de 2016 (TI, 2017) los resultados obtenidos no variaron significativamente, la media global continuó situándose en 43, los resultados para México en 2016 no fueron adecuados, pues mientras que en 2015 se situó en el lugar 95, para ese año su situación empeoró ya que perdió 28 posiciones para ubicarse en el peldaño 123 del ranking mundial con 30 puntos, empatado con Honduras y Paraguay, por debajo de Ecuador (lugar 120), Bolivia (lugar 113), Argentina (lugar 95), Colombia (lugar 90), Chile (lugar 24) y Uruguay (lugar 21), entre otros.

<sup>3</sup> Para sintetizar, sólo se presentan los primeros cinco lugares y el último, así como la posición de México en esos años.

Conforme a los resultados obtenidos por México, Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana (TM) establecen que las reformas anticorrupción y la primera etapa de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, no han sido suficientes para reducir el efecto de los continuos escándalos de corrupción en todo el país y, por ende, para revertir su posición en el Índice de Percepción de la Corrupción.

En el índice de 2017 (TI, 2018), su medición contempló a 180 países en comparación con los 176 analizados en 2016 y los 167 en 2015. México, se colocó en el lugar 135 del total de 180 países evaluados con un resultado de 29, en lo que respecta a su posicionamiento respecto a los demás países del continente ocupa la posición 27 de 32, situándose por arriba de Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela. No obstante, junto a Rusia, México es el país peor evaluado del G20 y el peor también de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (TM, 2018).

El resultado de México se encuentra muy por debajo de las medias global y regional (43 y 44, respectivamente), lo que en 2017 representó un retroceso en esta materia no obstante los esfuerzos y recursos públicos destinados a la promoción de la transparencia, el acceso a la información y el combate a la corrupción.

Para entender esta situación es factible recurrir a lo abordado por Transparencia Mexicana (TM, 2018), pues como se dijo, su homólogo internacional no hace mayor abundamiento al respecto en su resumen por región.

De acuerdo al reporte publicado por TM el 21 de febrero de 2018, la situación actual sobre la corrupción se resume en tres aspectos principales: 1) Se continúa sin tener una mejora en el Índice de Percepción de la Corrupción (IMCO, s.f.), ya que como se vio en párrafos anteriores se empeoró por un punto de 2016 a 2017, pasando de 30 a 29; 2) Prevalece una resistencia prácticamente todo el país respecto a la instalación del sistema anticorrupción, en cuyo marco destaca la ausencia de una fiscalía anticorrupción que conduzca las investigaciones y; 3) Ausencia de sanciones firmes (inclusive la falta de persecución de los delitos), para los grandes casos de corrupción, que abona a la situación adversa<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> De acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) sólo los estados de Nayarit y Chiapas están listos para iniciar el desarrollo de sus Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). El plazo para las 32 entidades federativas para la implementación fenece el 18 de julio de 2018. Sólo Chiapas y Nayarit cuentan con una Ley del Sistema Local Anticorrupción satisfactoria, mientras que 24 estados del país aún no la contemplan en su normatividad. Obtenido de: [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/semaforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/semaforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/). Consultado el 4 de abril de 2018.

Adicionalmente TM aduce que la implementación de la transparencia como mecanismo para combatir la corrupción, no garantiza una disminución en la incidencia de este tipo de actos; asimismo, que gran parte de la responsabilidad de esta situación recae en los problemas de índole institucional que tiene el país, al no contar con instancias independientes que persigan, investiguen y sancionan los casos de corrupción en México, de modo que no se dispone de los incentivos institucionales para revertir la comisión de esas prácticas.

En el índice de transparencia internacional 2018 México nuevamente mostró un retroceso ubicándose en el número 138 de la lista, es decir, perdió tres lugares con relación a 2017, cabe mencionar que la tendencia del país en los últimos tres años ha sido negativa, pues de un lugar 95 en 2015, se pasó a los puestos 123 y 135 en 2016 y 2017, respectivamente.

En relación con este resultado, Transparencia Mexicana aduce que las medidas adoptadas por el gobierno mexicano se han centrado en la prevención y no se han obtenido los resultados esperados, al igual se ha demostrado una imposibilidad en dismantelar las redes de corrupción que se han detectado en los diferentes niveles de la administración pública. Del mismo modo, el marco legal anticorrupción no ha sido implementado en su totalidad y el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción no ha proporcionado los resultados esperados ya que no está plenamente integrado y no es funcional como sistema, al igual que las entidades federativas no han consolidado sus sistemas locales.

Dentro de las recomendaciones que expresa Transparencia Mexicana se encuentran la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción, corregir las acciones preventivas que no logren resultados medibles y orientar la política anticorrupción hacia la sanción y la recuperación de activos, dismantelar las redes de corrupción que operan a nivel nacional y que gozan de protección política en los diferentes órdenes de gobierno y mantener un esfuerzo continuo y sistemático en la política anticorrupción.

## Los Órganos Garantes en México.

Para conocer el origen de los órganos garantes en México es necesario remontarse a la iniciativa de creación de la Ley de Transparencia Federal, de acuerdo con López – Ayllón (2002), una vez que tomó posesión Vicente Fox como Presidente de México, se formó un grupo de trabajo interinstitucional con la participación de diversas secretarías de estado, tales como Gobernación, Contraloría, Comunicaciones y Transportes, al igual que la Comisión Federal de

Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, quienes se abocaron a integrar varios documentos de trabajo sobre opciones para el diseño de la mencionada ley.

En julio de 2001 se concluyó la fase del proyecto, y el documento resultante contenía un conjunto de disposiciones que podían considerarse como una iniciativa de ley o bien un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental, aplicables únicamente a la administración pública federal, posteriormente en el mes de septiembre se efectuó una consulta pública con diversos grupos sociales y políticos por medio de cuatro foros regionales en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México, con lo que se procedió a formular una nueva iniciativa de ley en donde se incluyera una ampliación del ámbito de aplicación de la Ley, para que todos los órganos del Estado fueran incluidos como sujetos obligados, y no solamente aquellos pertenecientes al Ejecutivo.

Adicional a este proceso se formó el “Grupo Oaxaca” integrado por periodistas y académicos, mismo que emitió una declaración el 24 de mayo de 2001 misma que incluyó los siguientes principios democráticos:

1. Adecuación del texto constitucional para precisar que la información pública en posesión de los poderes del Estado pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar en materia de acceso a la información.
3. Establecer sanciones a los servidores públicos que nieguen la información.
4. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.

Aunado a lo anterior, conforme a la iniciativa del Ejecutivo Federal para la LFTAI (2001), el esquema bajo la cual se estructuró se fundamentó, de forma resumida, en tres ejes fundamentales:

**Primer eje.** - Obligación de los órganos del Estado de poner a disponibilidad de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento suficiente de las funciones, acciones, resultados, estructura, recursos asignados y aplicación de los mismos.

**Segundo eje.** - Derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados de forma simple y eficiente, sustanciada en dos instancias: la primera ante la dependencia o entidad que produce y procesa la información y la segunda, cuando proceda un medio de impugnación ante el incumplimiento de proporcionar la información solicitada.

**Tercer eje.** - Creación de instituciones responsables de la aplicación e interpretación de la Ley, mediante la existencia de un órgano con autonomía de operación, presupuestal y de decisión, que en la presente iniciativa se proponía la creación de una Comisión de Garantías, misma que innovaría la manera en que la Administración Pública Federal enfrentaría su proceso de apertura.

De esa manera se tiene la génesis de los actuales órganos garantes, mismos que a nivel federal (con el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales) y los diversos institutos de las entidades federativas, son los encargados de dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones instauradas a los diversos entes de la administración pública en los niveles federal, estatal y municipal, al igual que garantizar a los ciudadanos el libre acceso a la información que se genera en tales dependencias.

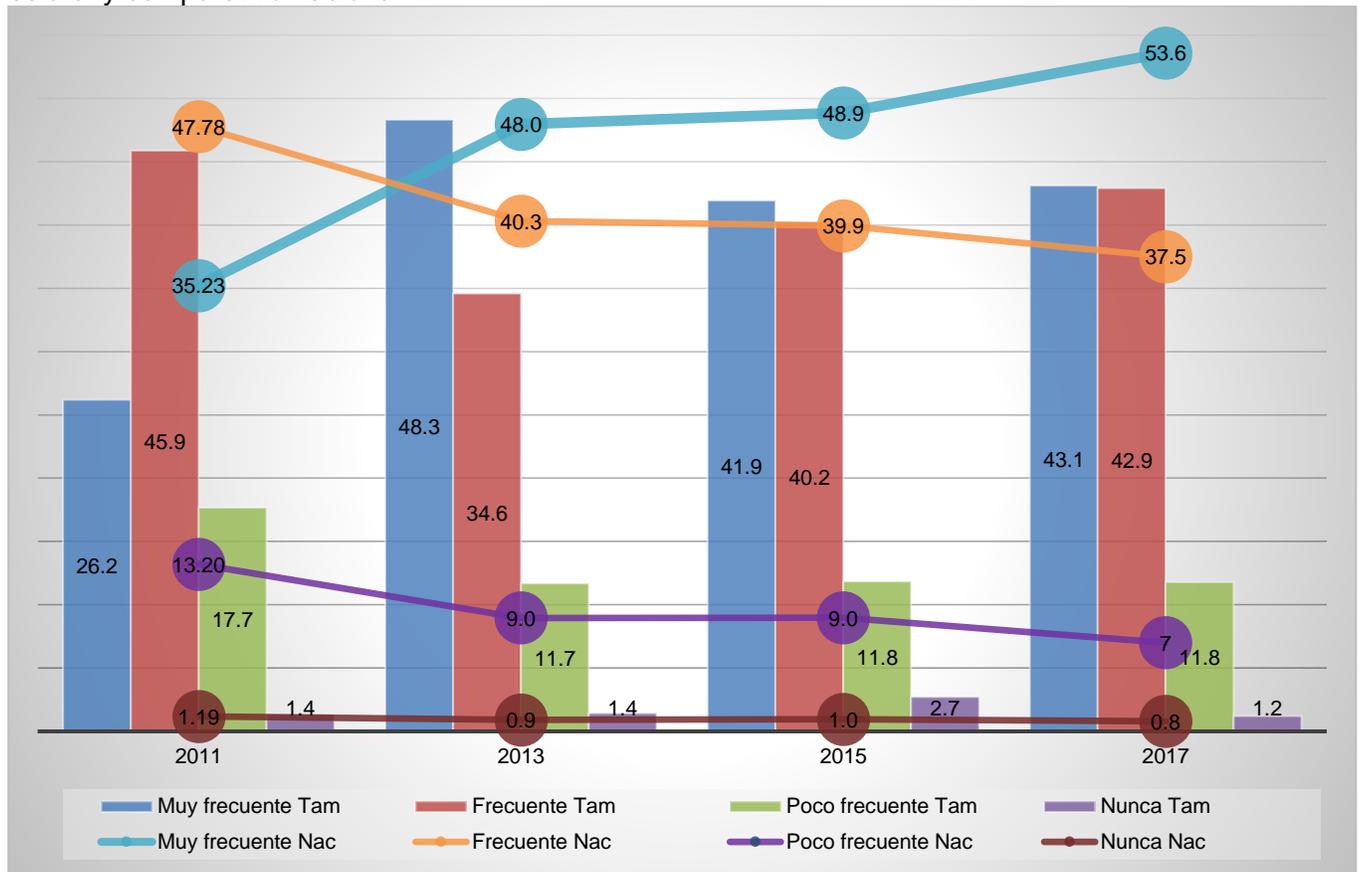
### Datos estadísticos sobre la corrupción en México y Tamaulipas.

Conforme a los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2017) los años 2011 a 2017 arrojan datos relevantes sobre la percepción de la población en las causas de la inseguridad en el país, a nivel nacional el posicionamiento de la corrupción dentro de los principales problemas se ha ubicado entre los lugares 4 y 6 presentando distintos porcentajes en cada año, y se ubica por debajo de otros fenómenos tales como inseguridad, pobreza, desempleo y aumento de precios.

En lo que respecta a Tamaulipas, en el año 2011 la corrupción se ubicó como la principal causa de preocupación entre la población (37.4%), en 2012 se tuvo un cambio al mejorar la percepción al situarse en la sexta posición (25.3%), mientras que de 2013 a 2017 se mantuvo estable entre las posiciones 5 y 6 con resultados entre el 26 y 27 por ciento.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a través de la aplicación de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2018) midió la percepción en la población de Tamaulipas de 18 años o más sobre el grado de ocurrencia de prácticas corruptas en el gobierno estatal por los años 2011, 2013, 2015 y 2017 (INEGI, 2012; 2014; 2016; 2018), los resultados obtenidos posicionaron al estado en los lugares 26, 10, 17 y 22, respectivamente, como prácticas de corrupción “Muy frecuente” en la ocurrencia de ese tipo de actividades.

**Figura 1:** Tamaulipas: Percepción sobre el grado de ocurrencia de prácticas corruptas del gobierno estatal y comparativo nacional.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2011, 2013, 2015 y 2017.

Esta misma encuesta mostró que en el estado de Tamaulipas la distribución de la población de 18 años que percibe la ocurrencia de prácticas corruptas como “muy frecuentes” se situó en porcentajes de 26.2, 48.3, 41.9 y 43.1, respectivamente y destaca el incremento sustancial de 2011 a 2013, al tener una pequeña disminución en 2015 pero repuntar de nuevo en 2017. Los porcentajes de 2011, 2015 y 2017 se mantuvieron por debajo de la media nacional (35.23, 48.9 y 53.6), sin embargo, en 2013 el estado estuvo ligeramente por encima de ese nivel.

Como ya se mencionó estos resultados colocaron a Tamaulipas en los lugares 26, 10, 17 y 22 por los años 2011, 2013, 2015 y 2017, respectivamente, en el entendido que los últimos lugares representan los estados en los que las prácticas “muy frecuentes” de corrupción son pocas, las entidades federativas que se han ubicado en los primeros lugares ha sido Michoacán de Ocampo en 2011 (49.9), mientras que en 2013, 2015 y 2017 la Ciudad de México fue el primer lugar en esos años.

**Tabla 1.-** Comparativa de los estados del noreste con los primeros y últimos lugares en percepción de prácticas de corrupción “muy frecuentes”.

2011			2013			2015			2017		
Pos.	Entidad federativa	Muy frecuente	Pos.	Entidad federativa	Muy frecuente	Pos.	Entidad federativa	Muy frecuente	Pos.	Entidad federativa	Muy frecuente
1	Michoacán de Ocampo	49.9	1	Ciudad de México	62.2	1	Ciudad de México	62.1	1	Ciudad de México	68.3
2	Tabasco	44.1	2	Michoacán de Ocampo	58.6	2	Guerrero	60.5	2	México	63.3
8	Coahuila de Zaragoza	38.6	10	Tamaulipas	48.3	6	Nuevo León	53.0	14	Coahuila de Zaragoza	50.6
17	Nuevo León	33.3	15	Coahuila de Zaragoza	45.2	15	Coahuila de Zaragoza	46.5	20	Nuevo León	45.1
26	Tamaulipas	26.2	22	Nuevo León	39.6	17	Tamaulipas	41.9	22	Tamaulipas	43.1
31	Veracruz de Ignacio de la Llave	20.3	31	Aguascalientes	27.3	31	Yucatán	28.0	31	Tlaxcala	26.7
32	Querétaro de Arteaga	14.4	32	Querétaro de Arteaga	18.8	32	Querétaro de Arteaga	25.5	32	Querétaro de Arteaga	25.8
Nacional		35.23	Nacional		48.0	Nacional		48.9	Nacional		53.6

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2011, 2013, 2015 y 2017.

En lo que concierne a la *Percepción de la población mayor de 18 años de prácticas “Frecuentes” de corrupción* se tuvo una disminución entre 2011 y 2013, pues se pasó del 45.9 a un 34.6, ambos por debajo de la media nacional (47.78 y 40.3, respectivamente) para posteriormente tener un aumento al 40.2 en 2015, por arriba de la media nacional de 39.9 y continuar con su incremento en 2017 en 42.9 muy por arriba de la media nacional (37.5).

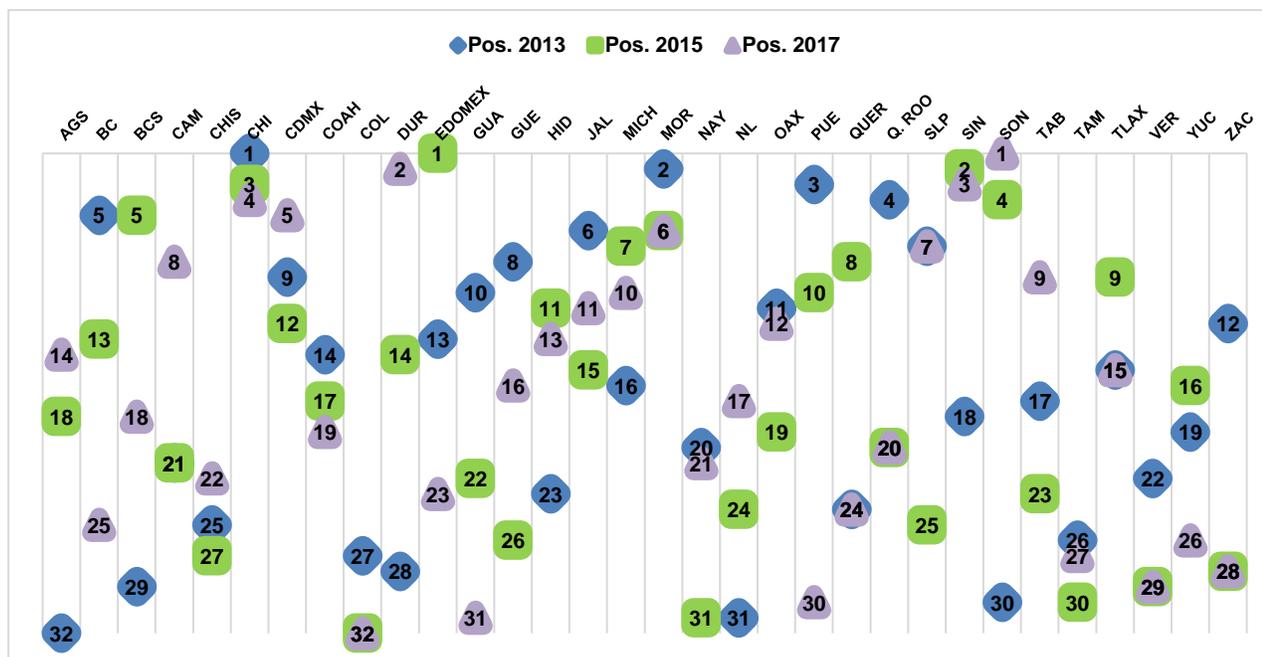
Respecto a la *tasa de incidencia de prácticas de corrupción por entidad federativa por cada cien mil habitantes*, se cuenta con los ejercicios de 2013, 2015 y 2017 de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y de los resultados arrojados se percibe que Tamaulipas se ubicó en los lugares 26 con una incidencia del 11.27%, 30 con un resultado de 10.44% y 27 con un 17.08%, respectivamente, en el entendido que a mayor porcentaje el posicionamiento se ubica en los primeros puestos.

Conforme a las estadísticas anteriores, se destacan los cambios de ubicación de las entidades federativas que ocupan los primeros 3 lugares, en 2013 Chihuahua se situó en el primer lugar del porcentaje en incidencia con el 44.01, seguido por Morelos y Puebla (41.50 y 39.89); en 2015 el Estado de México ocupó el primer lugar con 62.16, lo cual representó un abrupto cambio, pues en 2013 se situaba en el lugar 13 (24.82), a éste siguieron Sinaloa y Chihuahua

con 58.23 y 36.47.; en 2017 Sonora ocupó la primera posición con 61.65, seguido por Durango (46.68) y Sinaloa (40.68). Cabe destacar que al comparar 2013 y 2017 se percibe un aumento significativo en las tasas de incidencia en los primeros lugares de la tabla, pues se pasa de un 44.01 a un 61.65 en cuatro años.

En el caso de Tamaulipas, se percibe una variación mínima en las tasas de incidencia de actos de corrupción, pues en el primer año sólo el 11.27% de los trámites totales fueron susceptibles de ser afectados por prácticas indebidas, en 2015 la incidencia disminuyó al 10.44%, mientras que en 2017 se aumentó a 17.08%, lo que posicionó al estado en esos años en los lugares 26, 30 y 27 respectivamente.

**Figura 2:** Posición en la incidencia de ocurrencia de actos de corrupción por entidad federativa por cada cien mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, 2015 y 2017.

Si se compara esta información con el grado de ocurrencia de prácticas de corrupción en las entidades federativas puede decirse que aún y cuando Tamaulipas no se caracteriza por tener una alta incidencia de actos de corrupción en los trámites públicos, la percepción de la población mayor de 18 años sobre la ocurrencia "Muy frecuente" y "Frecuente" de este tipo de acciones representó el 82.9% del total de los encuestados en 2013, el 82.10% en 2015 y 86% en 2017.

Conforme a los datos relacionados se establece que si bien la incidencia y prevalencia de actos de corrupción en Tamaulipas se encuentra por debajo de los resultados obtenidos en otras entidades federativas, también la percepción de la ciudadanía sobre este fenómeno es alta, de lo que se colige que no necesariamente existe una relación proporcional entre percepción – incidencia por lo que invariablemente si uno de esos aumenta no significa que el otro deba seguir la misma tendencia.

### Los presupuestos de los órganos garantes frente al fenómeno de la corrupción.

Conforme al objetivo planteado en este documento se procedió a efectuar un análisis de las estadísticas emanadas de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, en específico las relativas a la *“Distribución de la población de 18 años o más, según percepción sobre el grado de ocurrencia de prácticas corruptas del gobierno estatal”* y la *“Incidencia de ocurrencia de actos de corrupción por entidad federativa por cada cien mil habitantes”*, se obtuvieron datos de los años, 2011, 2013, 2015 y 2017; sin embargo, en el caso de la segunda encuesta consultada no se contó con información de 2011.

En lo que respecta al presupuesto asignado a los órganos garantes, se solicitó vía Plataforma Nacional de Transparencia la información relativa a los presupuestos asignados y ejercidos por estas instituciones (federal y de cada uno de los estados), de acuerdo a lo presentado en sus cuentas públicas desde la fecha en que fueron creados a la data en que se efectuó la solicitud de información. De las solicitudes presentadas se recibió dentro del término legal la información requerida de todos los institutos de transparencia, con excepción de los estados de México, Puebla, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, sin embargo, de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública se obtuvieron los datos necesarios para efectos de análisis. Empero, para la finalidad descrita en el presente documento la información que se utilizará se centrará en las entidades que conforman el noreste de México (Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila).

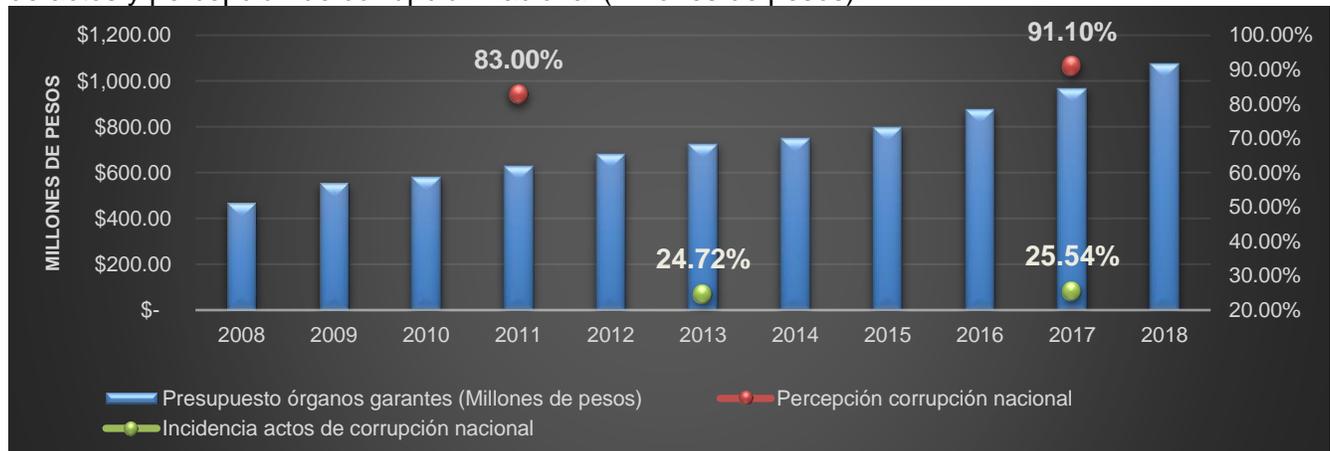
**Tabla 2:** Total de Recursos Públicos destinados a los Organismos garantes de las Entidades Federativas, 2003-2018 (cifras en millones de pesos)

Año:	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Monto (MDP):</b>	26.05	87.17	185.19	235.42	358.83	467.92	552.75	580.37	629.59	681.79	723.55	748.41	798.84	876.68	966.86	1,075.11

Fuente: INAI con los presupuestos de egresos de las entidades federativas, publicados en los periódicos oficiales correspondientes.

Ahora bien, como podrá apreciarse en la tabla que antecede, los recursos públicos destinados a los órganos garantes de las entidades federativas, tuvieron un incremento sostenido a partir de año 2008, considerando que a esa data Baja California era el único estado sin contar con un instituto de transparencia, por lo que en un período de 10 años el presupuesto de estos entes públicos se incrementó en un 129.76%, mientras que los indicadores de “*Distribución de la población de 18 años o más, según percepción sobre el grado de ocurrencia de prácticas corruptas del gobierno estatal*”, y la “*Tasa de incidencia de prácticas de corrupción por entidad federativa por cada cien mil habitantes*” se incrementaron en un 9.74% y 3.31% en el período de 2011 y 2017, respectivamente, tal y como se aprecia en la figura 3.

**Figura 3.-** Comparativa entre presupuestos asignados a órganos garantes estatales contra incidencia de actos y percepción de corrupción nacional (millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y las cuentas públicas estatales.

De la revisión de las cuentas públicas de los institutos de transparencia de los estados del noreste se detectó que todos han tenido un incremento en sus presupuestos de operación desde su creación, con ligeras disminuciones que no son significativas a comparación de ejercicios anteriores.

El análisis de la información obtenida se concentrará en tres aspectos fundamentales: a).- Evolución de los presupuestos ejercidos en los estados del noreste, b).- Comparativa entre las

tres entidades federativas de la percepción de ocurrencia “Muy frecuente” y “Frecuente” de actos de corrupción / media nacional y c).- Comparativa entre los estados del noreste de la tasa de incidencia de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes / media nacional.

## Los estados del noreste: los presupuestos ejercidos y los indicadores de corrupción.

Conforme a los datos obtenidos se pudo constatar que en el caso de Tamaulipas el presupuesto ejercido por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT) desde su creación en el año 2008 (POE, 2007) tuvo su primer incremento en el año 2009 en un 36.03%, siendo éste el más trascendental en el período desde su inicio de operaciones hasta 2018, ejercicio en que su presupuesto ejercido alcanzó \$19.53 millones de pesos. A partir de 2009 los aumentos presupuestales se han ubicado alrededor del 10 y 16 por ciento, para quedar en un incremento global de 182.63% en diez años.

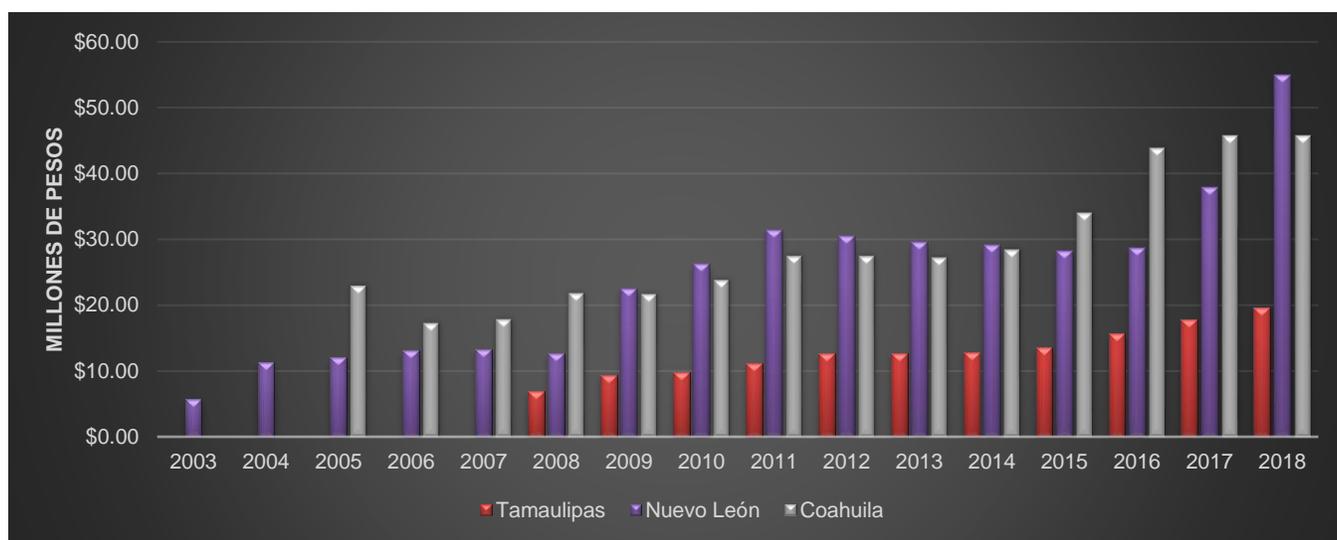
Para el caso de Nuevo León, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información (COTAI) tuvo su génesis en 2003 con un presupuesto inicial de \$5.73 millones de pesos, mismos que en el ejercicio siguiente se incrementaron en un 97.73% para alcanzar los \$11.33 millones, en 2009 la Comisión obtuvo un incremento sustancial en su presupuesto de operación al situarse en un total de \$22.49 millones lo que representó un aumento del 76.81% en relación al ejercicio anterior. En el ejercicio de 2017 se incrementó en un 32.09% y en 2018 en 45.39% para ubicarse en niveles de \$37.83 y \$55.00 millones, respectivamente. El incremento global del presupuesto de operación desde la creación de esta Comisión (2003) al año de 2018 se tradujo en un aumento de 385.44%.

Finalmente, en lo que concierne a Coahuila se cuenta con información desde el ejercicio 2005 y se aprecia que a diferencia de los dos órganos garantes anteriores el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI) tuvo un decremento en su presupuesto de operación en 2006 pues se redujo en un 24.65% lo que representaron recursos por \$17.33 millones de pesos. El comportamiento presupuestal de esta institución varió constantemente en los ejercicios siguientes, a excepción de los años 2009, 2012, 2013 y 2018 en los que no se tuvo una variación de lo asignado, el aumento más trascendental se identificó en el ejercicio 2016 con un incremento del 28.68%, para 2018 el presupuesto ejercido por el ICAI alcanzó los \$45.65

millones de pesos y comparando los presupuestos de 2003 y 2018 el aumento se ubicó en un 98.48%.

De acuerdo al análisis anterior de las tres entidades federativas la que tuvo el mayor incremento fue Nuevo León, seguida por Tamaulipas y Coahuila, al igual que el primero de los mencionados contó con el mayor presupuesto de operación (\$55 millones de pesos) a comparación de los otros dos estados con \$19.53 y \$45.65, respectivamente, siendo Tamaulipas el que cuenta con el menor de ellos.

**Figura 4.** Evolución de los presupuestos ejercidos en los estados del noreste de México.



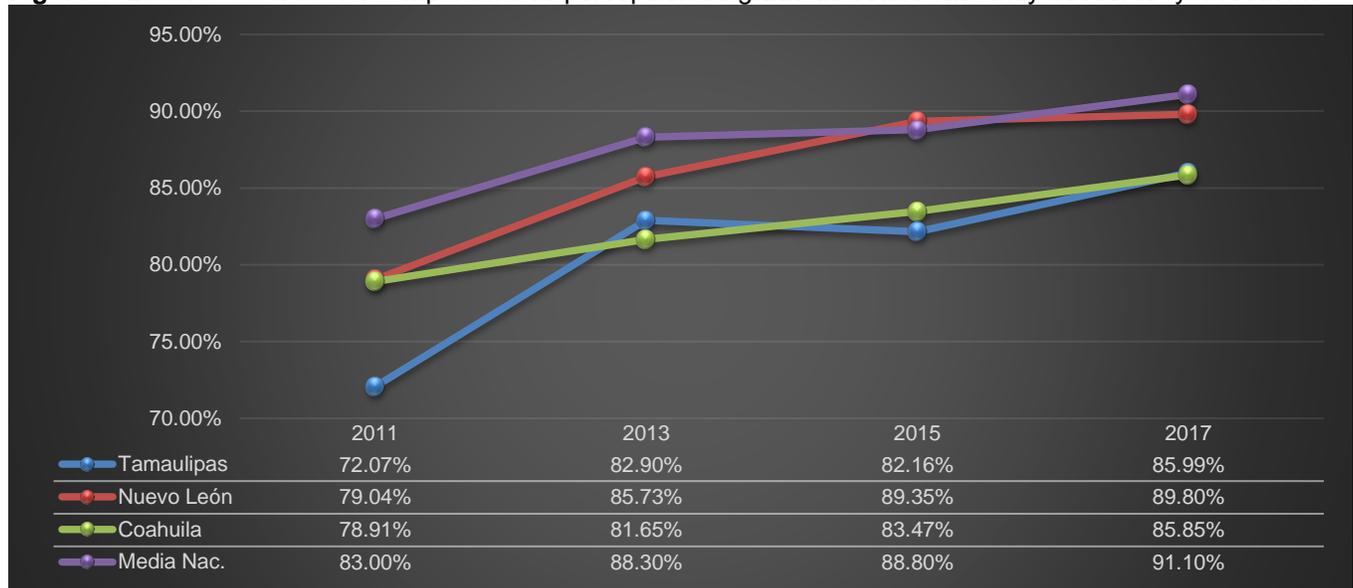
Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas estatales.

Ahora bien, de acuerdo al objetivo planteado en el presente documento se pretende analizar la manera en que los incrementos presupuestales han influenciado en la disminución de la percepción y la incidencia de actos de corrupción en los estados del noreste del país. Conforme a la información obtenida de las respuestas a las solicitudes de información y los datos visibles en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) se puede inferir en un primer término que un incremento en el presupuesto de operación de los órganos garantes no ha reflejado una mejoría en los indicadores aludidos.

A mayor abundamiento, como se mencionó anteriormente Nuevo León cuenta con el mayor porcentaje de incremento en recursos públicos, así como el mayor presupuesto de operación (a 2018) a comparación de los otros estados, sin embargo, tanto en la tasa de incidencia como la percepción de ocurrencia de actos de corrupción tuvieron un ascenso en todos los años de

la encuesta (2011 a 2017). En el caso de la percepción de grado de ocurrencia “Muy frecuente” y “frecuente” Nuevo León se situó por arriba de Tamaulipas y Coahuila, partiendo de un 79.04% en 2011 hasta llegar a un 89.80% en 2017. En este mismo indicador le sigue Coahuila y Tamaulipas con el 78.91% y el 72.09%, respectivamente. En todos los años los estados del noreste se ubicaron por debajo de la media nacional que de igual forma mantuvo una tendencia a la alza en los años de análisis.

**Figura 5.** Estados del noreste: comparativa de percepción de grado de ocurrencia “Muy frecuente” y “Frecuente”



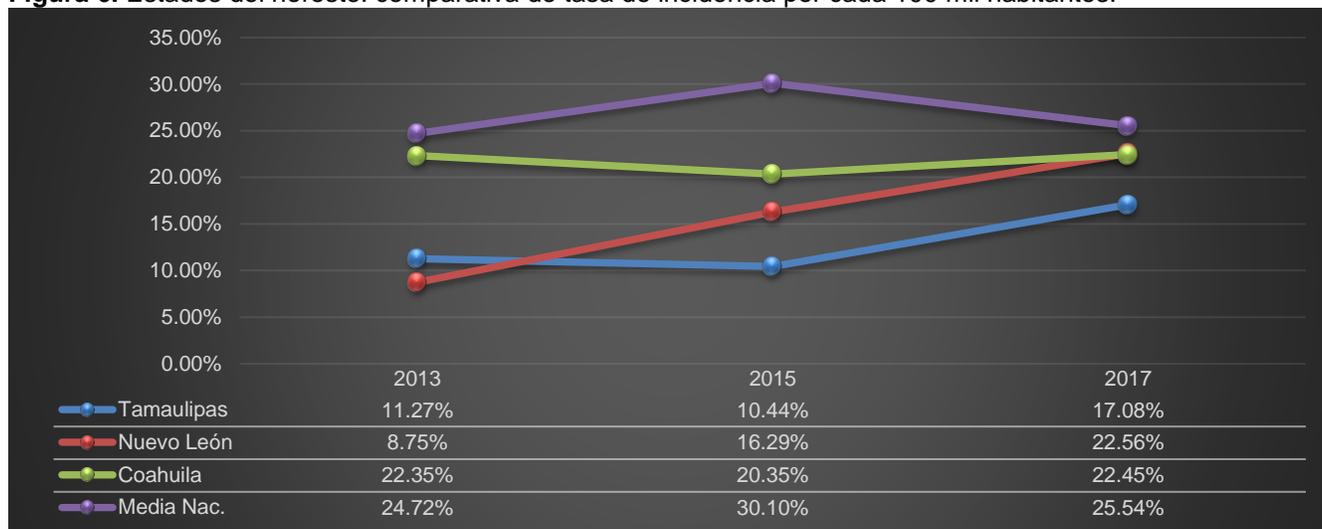
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011, 2013, 2015 y 2017.

Finalmente, en lo que respecta a la tasa de incidencia de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes la tendencia se desarrolló de forma similar al indicador anterior, pues en las tres entidades federativas se tuvo un incremento en el período de 2013 a 2017.

En el aspecto individual Nuevo León mantuvo un crecimiento constante en la incidencia al pasar de un 8.75 al 22.56 por ciento, el más elevado de las tres entidades federativas analizadas; Coahuila en 2013 se ubicó en el primer lugar con 22.35% mostrando una recuperación en 2015 pero repuntando en 2017 para quedar prácticamente en el mismo nivel alcanzado en el primer ejercicio mencionado.

Por su parte Tamaulipas la variación a la baja en la incidencia entre 2013 y 2015 fue mínima, sin embargo, al igual que Nuevo León y Coahuila tuvo un incremento a 2017, cabe destacar que aún y cuando en los tres estados la tendencia fue a la alza a nivel nacional se tuvo una mejora de 2015 a 2017.

**Figura 6.** Estados del noreste: comparativa de tasa de incidencia por cada 100 mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, 2015 y 2017.

## Conclusiones

Como ha quedado demostrado los recursos públicos destinados a los órganos de transparencia y protección de datos personales en las entidades federativas estudiadas no han tenido un efecto en la disminución de la ocurrencia de actos de corrupción ni en la percepción de la ciudadanía sobre la frecuencia de ocurrencia de este fenómeno, inclusive a nivel nacional el resultado ha sido similar manteniendo la media siempre por encima de los resultados estatales. No basta el fortalecimiento financiero de un órgano garante que vele por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia o la imposición de sanciones a los entes públicos omisos, sin que a la par existan mecanismos adicionales que impulsen la disminución de la corrupción, pues como quedó de manifiesto el estado de Tamaulipas aún y cuando ha ejercido presupuestos menores en comparación a Nuevo León y Coahuila, los resultados han sido mejores a comparación de éstos.

Tales mecanismos, por ende, deben garantizar el combate directo a la impunidad, la cultura de legalidad, el impulso al servicio civil de carrera, a establecer nuevos paradigmas en la administración pública y el fortalecimiento institucional, pues como se expresó a lo largo de este documento en el fenómeno de la corrupción se conjugan una serie de factores que deben ser atendidos de manera simultánea y no aislada a fin de comenzar a percibir una mejora en los indicadores aquí abordados.

## Fuentes de consulta

- Aguilera, G. (2015). El Derecho a la buena administración: un instrumento para prevenir la corrupción en la administración pública en México. En Cruz Martínez, E. (Ed), *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*. México. Editorial Fontamara.
- Fondo Monetario Internacional. (2016). IMF Staff Discussion Note. Corruption: Costs and mitigating strategies. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888>
- González, A. J. (1999). Corrupción, democracia y responsabilidad política. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, vol. (10). 7 - 24. Recuperado de: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcr2198>.
- Iniciativa del Ejecutivo Federal para la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de fecha 30 de noviembre de 2001. Recuperado de: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/12/asun\\_1046\\_20011204\\_837181.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/12/asun_1046_20011204_837181.pdf)
- Instituto Mexicano para la Competitividad, (IMCO). (s.f.) Semáforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción. Recuperado de: [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/semaforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/semaforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017. Recuperado de: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017\\_tamps.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_tamps.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI). (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017. Recuperado de: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017\\_tamps.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_tamps.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI). (2016). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2015. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI). (2014). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2013. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI). (2012). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2011. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2011/>

- López - Ayllón, S. (2002). Comentario a la iniciativa de ley federal de transparencia y acceso a la información presentada por el ejecutivo al Congreso de la Unión. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, vol. (7), 261 – 274.
- Nohlen, D. & Schultze, R. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Editorial Porrúa
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, (UNODC). (2004). *Manual de las Naciones Unidas para medidas de anticorrupción prácticas para los Investigadores y Fiscales*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
- Oxford English Dictionary. Recuperado de: <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/corruption?q=corruption>
- Real Academia Española, (RAE). (2018). *Diccionario de la lengua española* (23.<sup>a</sup> ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>
- Solimano, A., Tanzi, V. & Del Solar, F. (2008). *Las termitas del Estado* (1a ed.). *Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Internacional, (TI). (2016). Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Internacional 2015. Recuperado de: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi\\_201](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi_201)
- Transparencia Internacional, (TI). (2017). Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Internacional 2016. Recuperado de: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016)
- Transparencia Internacional, (TI). (2018) Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Internacional 2017. Recuperado de: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2017)
- Transparencia Internacional, (TI). (2019). Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Internacional 2018. Recuperado de: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018)
- Transparencia Mexicana, (TM). (2018). Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana. Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>
- Periódico Oficial, (PO). (2007). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas. Recuperado de: [http://www.itait.org.mx/marco\\_juridico/Decreto\\_Ley\\_Transparencia.pdf](http://www.itait.org.mx/marco_juridico/Decreto_Ley_Transparencia.pdf)